

ЗВЕДЕНА АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Щодо стану методик з оцінки екологічної шкоди та втрат, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації на території України

Аналіз проведений за результатами роботи експертів ОБСЄ за методиками затвердженими у 2022 році, оцінка шкоди і втрат за якими відноситься до повноважень Державної екологічної інспекції України.

Інформацію підготовлено за матеріалами роботи експертних груп, під керівництвом таких експертів:

Савенець М., кандидат географічних наук, керівник лабораторії моніторингу атмосферного повітря Українського гідрометеорологічного інституту ДСНС та НАН України

Демиденко А., кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник Інституту проблем математичних машин і систем НАН України

Рубель О., доктор економічних наук, керівник департаменту Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

Шелестов А., доктор комп'ютерних наук, професор Національного технічного університету «Київський політехнічний університет ім. І. Сікорського»

Ільїна М., доктор економічних наук, завідувач відділу ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

Батюк Н., головний природознавець державного підприємства «Біологічні ресурси України»

Період виконання робіт: липень – вересень 2023 р.

Експертні висновки та дослідження, використані для підготовки цієї Зведеної аналітичної записки зберігаються у Програми підтримки ОБСЄ для України

ЗМІСТ

№	Опис	Page/сторінка
1	<i>Загальний стан законодавчої та підзаконної бази у сфері оцінки екологічної шкоди завданої внаслідок збройної агресії рф</i>	3
2	<i>Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої атмосферному повітрю внаслідок неорганізованих викидів забруднюючих речовин (внаслідок збройної агресії рф)</i>	6
3	<i>Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої територіям та об'єктам природно-заповідного фонду (внаслідок збройної агресії рф)</i>	9
4	<i>Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої землі та ґрунтам внаслідок збройної агресії рф</i>	12
5	<i>Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами (внаслідок збройної агресії рф)</i>	14
6	<i>Висновки та пропозиції за результатами опрацювання експертних висновків</i>	17

1. Загальна ситуація у сфері оцінки екологічної шкоди завданої внаслідок збройної агресії рф

Високі ризики неотримання Україною компенсації екологічної шкоди, які заподіяна внаслідок збройної агресії рф, пов'язані з тим, що в затверджених у 2022 році методиках поняття “екологічна шкода” і “екологічна відповідальність” відсутні, а шкода довіллю від агресії РФ здебільшого оцінюється не на основі вимірюваного реального негативного впливу на довкілля, а на основі національних штрафів за несанкціоновані викиди і скиди, неотримані податки і ренту, несанкціоноване користування природними ресурсами тощо.

В той же час Компенсаційна комісія ООН визначала екологічною шкодою - “спостережувану або вимірювану негативну зміну в природному ресурсі або погіршення якості послуг природних ресурсів” і приймала претензії на матеріальну компенсацію лише за “дії, спрямовані на повернення порушених природних ресурсів або послуг до їх базового стану”. Претензії на компенсацію неотриманих національних штрафів за несанкціоновані викиди/скиди, користування природними ресурсами не приймалися.

Результатом такої орієнтації на контроль була багатолітня орієнтація екологічного моніторингу на контроль за кількістю протиправних дій (наприклад, кількість перевищень дозволів на скиди/викиди або кількість штрафів за порушення екологічного законодавства), а не на вимірювання змін стану довкілля чи впливу на нього.

Для виправлення ситуації та наближення принципів та підходів в оцінці екологічної шкоди до європейського екологічного законодавства, рекомендується:

- ратифікувати Директиву 2004/35/ЄС "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої довкіллю шкоди" та прийняти повністю невизнані досі положення Водної Рамкової Директиви ЄС, Паводкової Директиви, ОВД Директиви, СЕО Директиви, Сендайських рамок зі зменшення небезпеки лих, а також внести необхідні зміни у відповідні закони і підзаконні акти, зокрема: Закон про охорону навколишнього природного середовища, Закони про ОВД та СЕО, Кодекс цивільного захисту, Державні будівельні норми щодо ОВНС тощо.
- Забезпечити перехід урядом України від контролю порушень екологічного законодавства до управління природними ресурсами на благо всього суспільства, оскільки 1) кримінальна відповідальність за екоцид не передбачає матеріальної компенсації; 2) а національні штрафи за порушення екологічного законодавства не відшкодовуються. Ця пропозиція базується на досвіді Компенсаційної комісії ООН у щодо отримання відшкодування екологічної шкоди від іноземної агресії,
- Розробити оновлені методики щодо визначення та обрахунку екологічної шкоди, завданої внаслідок збройної агресії з урахуванням міжнародних

принципів та підходів в оцінці замість затверджених у 2022 році методик, що обраховують екологічну шкоду на основі величини несанкціонованого тиску на довкілля (викиди, скиди) та штрафів за неотримані податки, ренту та несанкціоноване використання природних ресурсів (оскільки вказані методики не мають перспектив у міжнародних судах)

- Для успішного отримання компенсації, врахувати, що розрахунок екологічної шкоди в оновлених методиках має базуватися на:
 - 1) оцінці вимірних змін природного ресурсу або пов'язаної з ресурсом послуги,
 - 2) доведенні причинно-наслідкового зв'язку цих змін з агресією РФ,
 - 3) оцінці коштів, необхідних для відновлення ресурсу або послуги до базового стану до агресії.
- Забезпечити виконання кожним органом визначених чинним законодавством повноважень та обов'язків:
 - введення понять “екологічна відповідальність”, “екологічна шкода” та компенсації за неї – завдання законодавчого органу
 - розробка методик розрахунку “екологічної шкоди” та компенсації за неї - завдання органу, що відповідає за розробку екологічної політики
 - реалізація політики та здійснення фіксації випадків екологічної шкоди з розрахунком її розмірів – завдання Держекоінспекції, а адміністративне перекладання відповідальності за законодавчу роботу та розробку політики на виконавчий орган не матиме успіху та вносить додатковий ризик – невизнання таких документів результату не дасть, такі документи не будуть визнані в міжнародних судах.
- Моніторинг і вимірювання змін природного ресурсу і завданої довкіллю шкоди в зоні бойових дій є часто просто неможливим. В той же час, значну частину моніторингу можна проводити опосередковано за допомогою розширених супутникових систем моніторингу таких параметрів довкілля, як параметри землекористування, вологості ґрунту, рослинного покриву, виробництва сільськогосподарських культур, росту лісів і пов'язаних із ними захворювань та якості води. Найважливіше те, що ці супутникові системи можуть надавати порівняння стану довкілля “до, під час та після” війни – дуже важливий часовий ряд профілю змін ключових екологічних показників, без яких не можна доказовим чином провести оцінку завданої шкоди. Їх можна також використовувати для підтвердження будь-якого доступного моніторингу «ситуації на землі», який буде використовуватися для калібрування супутникових даних та, задіявши штучний інтелект, заповнювати прогалини там, де немає даних. Подальші дослідження в цьому напрямку виглядають вкрай доречним, особливо зважаючи на брак людського потенціалу та обладнання для проведення широкомасштабного традиційного моніторингу, що охоплюватиме всю зону воєнних дій
- Необхідно дослідити та розробити порядок оцінки екологічної шкоди непрямым шляхом, який має бути застосований при неможливості виміряти

зміни природного ресурсу (наприклад, атмосферного повітря), наприклад, через зміни і шкоду для громадського (але не індивідуального) здоров'я. Але в цих випадках особливу увагу треба приділяти доведенню причинно-наслідкових зв'язків між забрудненням атмосферного повітря внаслідок агресії РФ та погіршенням громадського здоров'я, а шкоду оцінювати не тільки за рахунок статистичних розрахунків чи моделювання, але й на основі прямих документальних свідчень (наприклад, медичних записів або збільшення відвідувань лікарень).

- Визнана в Україні європейська методика оцінки екологічного, хімічного та кількісного стану водних ресурсів може бути ефективно застосована для вимірної оцінки зміни стану поверхневих, підземних та морських вод. А затверджена в Україні методика розробки Планів управління річковими басейнами та Планів управління ризиками паводків може бути ефективно застосована для оцінки коштів, необхідних для відновлення пошкоджених агресією водних ресурсів. Роботу в цьому напрямку варто продовжити, особливо зважаючи, що необхідні законодавчі і управлінські зміни вже зроблено, а людський потенціал басейнових управлінь пройшов необхідну підготовку в рамках міжнародних проєктів останніх років.
- Привести основи національного екологічного законодавства, зокрема такі поняття як «екологічна шкода», «екологічна відповідальність» та «екологічна відповідальність за відновлення» до вимог європейського природоохоронного законодавства

В наступних розділах цієї Зведеної аналітичної записки систематизовано зауваження та проблемні питання до методик з оцінки екологічної шкоди та втрат, які використовуються в роботі Державної екологічної інспекції України:

- Методика розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди, затверджена наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13 квітня 2022 року №175
- Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затверджена наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13.10.2022 р. № 424
- Методика визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, затверджена Наказом від 04.04.2022 №167 Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України
- Методика визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами, що затверджена Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України 21 липня 2022 року № 252

2. Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої атмосферному повітрю внаслідок неорганізованих викидів забруднюючих речовин (внаслідок збройної агресії рф)

Експертна оцінка здійснювалася відносно Методики розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди. Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13 квітня 2022 року №175 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0433-22#Text>

Прийнята методика у 2022 р. містить ряд прогалин, недоліків та помилок як технічного плану, так і фундаментально неправильного розуміння фізичної дії забруднюючих речовин, наслідків викидів забруднюючих речовин під час воєнних дій, та загального процесу формування доказової бази.

Першочергово потрібно звернути увагу, що Директива 2004/35/ЄС "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої довкіллю шкоди" (надалі – Євродиректива або ELD) не встановлює взагалі такого виду екологічної шкоди як шкода повітрю.

Євродиректива встановлює такі 3 види шкоди:

- Земля
- Вода
- Біорізноманіття.

Так, в деяких країнах є специфіка, і деякі країни ЄС, які не обраховують шкоду як шкода ресурсу, а визначають шкоду як шкода довкіллю, можуть передбачати шкоду внаслідок забруднення повітря, але такий підхід (не ресурсний) він базується на підході еко-системних послуг і визначає комплексно таку шкоду.

Основними проблемними питаннями методики по оцінці шкоди внаслідок забруднення атмосферного повітря є:

1) Одним із найбільших недоліків методики є наявність розрахунку завданої шкоди, проте відсутністю регламентованого опису процесу збору доказових матеріалів, які б доводили наявність негативного впливу внаслідок забруднення атмосферного повітря, і які б доводили правильність проведеного розрахунку.

Сучасні підходи до оцінки наслідків надзвичайних подій та формування доказової бази вимагають наявності інформаційних матеріалів, що підтверджують правильність проведеного розрахунку. Сам по собі розрахунок не доводить нічого без супутнього аналізу попереднього стану компонент навколишнього середовища, а також дії зовнішніх факторів, які можуть впливати на величину отриманих у методиці кількісних показників. Без наявності таких доказових матеріалів, будь-який фахівець зможе спростувати отримані числові показники маніпулюючи

загальновідомими процесами за рахунок підбору додаткових параметрів впливу зовнішніх чинників.

Наприклад, без супутніх інформаційних матеріалів про стан атмосферного повітря та погодних умов на момент надзвичайної події, будь-який професійний метеоролог зможе довести на основі загальновідомих атмосферних процесів, що фіксовані викиди не чинили жодного впливу на навколишнє середовище, бо були осаджені/ хімічно перетворені, тощо. Тобто, на кожному розрахунковому етапі, переважна більшість отриманих кількісних показників потребує наявності додаткових доказових якісних параметрів та опису. Це унеможлиблює маніпуляцію впливом зовнішніх факторів, або відсутністю доказів того, що якість атмосферного повітря була такою ще до моменту надзвичайної події.

2) Діюча методика зводить усі забруднюючі речовини до єдиного підходу оцінки. Це є грубою помилкою заснованою на ігноруванні різного фізичного та хімічного впливу забруднюючих речовин на навколишнє середовище, адже дія відносно короткоіснуючих токсичних речовин, і дія довгоіснуючих парникових газів є абсолютно різною. У той час як короткоіснуючі токсичні речовини впливають переважно на здоров'я населення та активність живих організмів; парникові гази чинять тиск на кліматичну систему та перебіг атмосферних процесів. Не існує міжнародно визнаної єдиної методики оцінки впливу настільки різних хімічних складових, що одразу ставить під сумнів адекватність комплексного розрахунку за допомогою формули 4 у розділі III Методики.

3) Діюча методика дозволяє розрахувати вплив лише для 20 забруднюючих речовин. Цей перелік є занадто малим для охоплення наслідку викидів забруднюючих речовин під час воєнних дій.

4) Діюча методика не враховує факт того, що не вся маса речовин на пошкодженому об'єкті опиняється в атмосферному повітрі. Наприклад, не враховується, що може бути вилит на ґрунт чи водні об'єкти без емісії в атмосферне повітря, а також можливість залишку речовини у пошкоджених об'єктах. Це потенційно може призвести до помилки у визначенні маси викиду, що є ключовим першочерговим параметром на якому базується розрахунок за будь-якою методикою.

5) У той час як діюча методика оцінки викидів внаслідок неорганізованих викидів від джерела внаслідок згоряння нафти, нафтопродуктів та газу близька до міжнародно визнаних, однак за іншими джерелами є ряд грубих порушень, а саме:

5.1) представлена формула 2 у розділі II є помилковою і в математичному (неузгодженість одиниць вимірювань), і у фізичному (невідповідність об'ємних та площинних показників) сенсі. Поняття коефіцієнту середньої щільності не несе жодного сенсу та взагалі відсутнє у визнаних методиках оцінку маси викидів.

5.2) у діючій методиці прирівнюється розрахунок маси викидів внаслідок оцінки лісових пожеж та пожеж у екосистемах з іншими типами насаджень (див. формула 3 і Додаток 1), що є абсолютно грубим порушенням. Біомаса лісових насаджень на 1 га у сотні разів перевищує біомасу чагарників чи трави на 1 га. Якщо

розрахувати масу викидів внаслідок пожеж в екосистемах за діючою методикою – вона буде однаковою, що у лісах, що на полях.

5.3) деякі коефіцієнти у Додатку 1, які є базовими для оцінки маси викидів, помилкові. Наприклад, згідно діючої методики при згорянні 1 т нафтопродуктів, у атмосферу викидається близько 3,45 т!!! діоксиду вуглецю (CO₂), як зображено на мал. 1.

Тобто, у прийнятій на законодавчому рівні методиці маємо порушення фундаментального закону природи про збереження маси, який вивчається у шкільній програмі.

Яким чином може бути доведена завдана шкода на основі таких коефіцієнтів – питання, відповідь на яке очевидна.

Мал. 1 Приклад помилковості коефіцієнтів для оцінки маси викидів

Додаток 1
до Методики розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди (пункти 1 розділу I та пунктів 1, 2, 3 та 5 розділу II)

ПЕРЕЛІК
забруднюючих речовин, ГДК, клас небезпеки та питомі викиди

№ з/п	Назва забруднюючих речовин або суміші таких речовин	Гранично допустима концентрація, мг/м ³		Клас небезпеки	Питомі викиди		
		максимально разова	середньодобова		Коефіцієнт при спалюванні нафти, нафтопродуктів та газу, т/т	Середній коефіцієнт при згорянні об'єктів, відходів та інших речовин, т/т	Коефіцієнт при лісових пожежах та інших насаджень, т/Га
1	Оксиди азоту (у перерахунку на азоту діоксид [NO + NO ₂])	0,2	0,04	3	0,0014	0,001071	0,1
2	Аміак	0,2	0,04	4	0,000003	0,000003	0,02
3	Ангідрид сірчистий	0,5	0,005	3	0,000013	0,000087	0,02
4	Бенз(а)пирен	-	0,1 мкг / 100 м ³	1	3,02E-11	8,40E-12	0,000005
5	Неметанові леткі органічні сполуки (НМЛОС)	1	-	4	0,0018	0,0000059	0,3
6	Вуглецю оксид	5	3	4	0,0063	0,000041	3
7	Вуглецю діоксид	-	-	-	3,4498184	2,64	712,8

3. Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої територіям та об'єктам природно-заповідного фонду (внаслідок збройної агресії рф)

Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії рф затверджена наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13.10.2022 р. №424.

Нормотворча діяльність Уряду не обмежилася лише прийняттям методики, 10-го травня 2022-го року Уряд затвердив нові спеціальні такси для обчислення розміру шкоди природно-заповідному фонду України, Постанова «Про затвердження спеціальних такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 р. № 575 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2022-%D0%BF#n20> .

Встановлення нових спеціальних такс було вкрай необхідне, щоб забезпечити такий механізм нарахування, за якого обчислені збитки дійсно б відповідали реальним обсягам завданої шкоди державі, у тому числі російським агресором. Саме тому нові спеціальні такси затверджені для обчислення розміру шкоди природно-заповідному фонду у таких випадках як:

- незаконна рубка або пошкодження дерев та рослин, що мають здерев'яніле стебло;
- знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту та самосіву, сіянців і саджанців;
- знищення або пошкодження газонів та квітників;
- незаконний збір або знищення дикорослих трав'янистих рослин, лісової підстилки, лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, ягід, другорядних лісових матеріалів, тощо.

Прийнята Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії рф, яка затверджена наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 13.10.2022 р. №424, містить ряд важливих положень щодо оцінки шкоди, які потребують подальшого значного науково-методичного доопрацювання та розвитку, а саме:

- не конкретизуються підходи та способи оцінки втрат екосистем заповідної території чи об'єкта;
- предмет відшкодування поділяється на відновлювані та невідновлювані втрати ПЗФ. Визначення термінів «відновлювані втрати» та «невідновлювані втрати» потребує уточнення та доопрацювання. Мова йде про втрати відновних та невідновних ресурсів (територій, об'єктів, екосистем).

З іншого боку, такий поділ дозволяє підвищити оцінку невідновлюваних ресурсів, підкреслюючи їхню унікальність. Відповідно до Методики, невідновлювані втрати оцінюються експертним шляхом на основі оцінки економічних та соціальних збитків;

- відповідно до Методики, відшкодуванню підлягають витрати на відновлення природних комплексів та об'єктів в межах територій та об'єктів ПЗФ в обсязі, еквівалентному втраченим (пошкодженим) природним ресурсам, які надавалися цими природними комплексами та об'єктами. Таким чином, сформовано підстави для подальшого впровадження методології оцінювання витрат, необхідних для відновлення довкілля, що є аналогічною до методики Habitat Equivalence Assessment («оцінки еквівалентності оселищ», далі – методика НЕА), що застосовується у США. Методика НЕА має переваги для цілей управління природокористуванням на екосистемних засадах

- у Методиці використовуються терміни «соціальні збитки», «соціальні втрати». Зміст термінів чітко не визначений або використовується недостатньо коректно.

З наукової точки зору, соціальні втрати – це втрати, що стосуються суспільства, а не природи. Під соціальними втратами слід розуміти, наприклад, скорочення чисельності населення, його міграцію, деградацію та маргіналізацію внаслідок погіршення системи освіти, охорони здоров'я, поширення шкідливих звичок, криміналізації суспільства, тривалих воєнних дій, перебування в окупації тощо.

В оцінці шкоди, завданої природним екосистемам, термін «соціальні втрати» може, ймовірно, стосуватися збитків, спричинених втратою екосистемної послуги зі збереження біорізноманіття для наступних поколінь

- у структурі витрат на ліквідацію екологічної шкоди окремо виділяються витрати на проведення оцінки завданої шкоди та збитків (у т.ч. на експертне дослідження). **Однак, з точки зору міжнародного права, не компенсуються витрати на оплату праці та інших витрат працівників органів і установ, які фінансуються з державного бюджету, до повноважень яких віднесено безпосередньо процес фіксації випадків екологічної шкоди (Держекоінспекція, Національна поліція і т.д.)**

- до збитків, завданих природно-заповідному фонду, зараховуються витрати на відновлення природного стану об'єкта.

У поточних умовах, такі витрати, розраховані на основі експертних висновків, можуть бути одним із найбільш оперативних та об'єктивних способів визначення шкоди, завданої природно-заповідному фонду, особливо у випадках, коли територія природно-заповідного фонду зазнала часткового пошкодження, і її відновлення є технічно та економічно допустимим.

- Методика передбачає:

- а) розрахунок обсягу відшкодувань на відновлення первинного стану екосистем заповідної території чи об'єкта,

- б) виражені у грошовій формі відновлювані втрати ПЗФ за період від дати втрати (пошкодження) до відновлення до вихідного стану та
- в) відновлювані втрати ПЗФ, що можуть бути відтворені, а первісний стан заповідних територій чи об'єктів може бути відновлений.

Проте, зміст термінів «первинний стан», «вихідний стан», «первісний стан», а також підходи до визначення відповідного стану не розкриті.

Окремим важливим питанням оцінки екологічної шкоди завданої територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії є законодавча неврегульованість питання статусу об'єктів Смарагдової мережі.

Проект Закону України «Про території Смарагдової мережі» №4461 від 04.12.2020 р. по даний час знаходиться на розгляді в Комітеті ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, а саме вказаним законопроектом визначається національна цінність територій Смарагдової мережі в Україні та їх охоронюваний статус.

Неприйняття спеціального закону про врегулювання статусу та правової основи і охорони територій Смарагдової мережі не лише може позбавити Україну компенсацій за заподіяння екологічної шкоди таким територіям, але й спричинити проблеми у здійсненні належної класифікації таких територій для оцінки екологічної шкоди.

4. Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої землі та ґрунтам внаслідок збройної агресії РФ

Зауваження до Методики (земля, ґрунти) визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, затверджена Наказом від 04.04.2022 №167 Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (надалі – Методика від 2022 р.).

Дана методика визначає порядок розрахунку розміру шкоди, завданої забрудненням ґрунтів та засміченням земель внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану.

Розглянута методика побудована на оцінюванні 2-х показників:

- шкоди, завданої ґрунтам та земельним ділянкам внаслідок забруднення ґрунтів

- шкоди, завданої ґрунтам та земельним ділянкам внаслідок засмічення земельних ділянок.

Основні зауваження:

1. Загалом для визначення цих показників (розмірів шкоди викликаних забрудненням та засміченням) використовується алгоритм, прописаний у Методиці визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженій у 1997 р., із останніми змінами на початку 2021 р., ще до початку масштабної агресії Російської Федерації проти України у 2022 р. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища №171 від 27.10.1997 р. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (надалі – Методика від 1997 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98#Text>

2. Незрозумілим і необґрунтованим є вибір значень коефіцієнтів. Зокрема, у розробленій Методиці від 2022 р. при обчисленні 2-го показника, що стосується шкоди внаслідок засмічення земель (Ршз), використовується значення 1 для питомих витрат на ліквідацію наслідків засмічення земельної ділянки А замість 0,5 (яке було в Методиці від 1997 р.). А для 1-го показника, що стосується шкоди внаслідок забруднення ґрунтів (РШ), замість двох коефіцієнтів з Методики 1997 р. використано коефіцієнт, що застосовується для врахування природоохоронної цінності земельної ділянки (К_о), що не враховує інші типи земельних ділянок. Крім цього, при визначенні 1-го показника (шкоди внаслідок забруднення ґрунтів) враховуються ще окремим доданком витрати на рекультивацію земель, механізм підрахунку яких є не досить чітким, та який, зокрема, обчислюється у методиці Мінагрополітики.

Такі обставини можуть бути визнані міжнародними судами або квазі-судовими інстанціями як подвійне визначення шкоди, що може поставити під сумнів повний розрахунок збитків і шкоди заподіяних ґрунтам та земельним ділянкам.

2. Неврахування впливу бойових дій на механічну деградацію ґрунтових ресурсів. Рекомендовано застосовувати результати сучасних наукових досліджень, зокрема в межах співпраці зі Світовим банком, N. Kussul, S. Drozd, H. Yailymova, A. Shelestov, G. Lemoine, K. Deininger. Assessing damage to agricultural fields from military actions in Ukraine: An integrated approach using statistical indicators and machine learning. In Int. Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation, 2023,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1569843223003862?via%3Dihub> .

3. Неврахування впливу бойових дій на інші типи деградації ґрунтових ресурсів, зокрема:

- Фізична деградація
- Фізико-хімічна деградація
- Біологічна деградація
- Інші види деградації ґрунтових ресурсів, зокрема на втрату чи зменшення величини та вартості екосистемних послуг ґрунтів, вигорання полів, спалювання рослинності та/або її залишків (B. Yailymov, A. Shelestov, H. Yailymova, L. Shumilo Google Earth Engine Framework for Satellite Data-Driven Wildfire Monitoring in Ukraine. Fire. 2023; 6(11):411. <https://doi.org/10.3390/fire6110411>).

4. Неповне врахування впливу бойових дій на хімічну деградацію ґрунтових ресурсів, зокрема поза увагою перебувають втрати органічного вуглецю, зміна його якості, втрати поживних елементів.

5. З огляду на часткову або повну неможливість отримання доступу до земельних ділянок в результаті бойових дій або окупації застосовними є дистанційні методи оцінювання стану земельних ресурсів в термінах загальної деградації, недоотримання результатів товарного сільськогосподарського виробництва (Kussul N., Drozd S., Yailymova H. Detection of war-damaged agricultural fields of Ukraine based on vegetation indices using Sentinel-2. In: 12th International Conference on Dependable Systems, Services and Technologies (DESSERT'2022), December 9-11, 2022, Greece, Athens. DOI: 10.1109/DESSERT58054.2022.10018739).

6. Недостатнє врахування витратного методичного підходу до відновлення ґрунтів, що зазнали впливу збройної агресії та бойових дій, тобто через визначення вартості витрат на відновлення якості ґрунтів. Остання, своєю чергою, визначається вартістю заходів, які потрібно застосувати для відновлення параметрів показників ґрунту до їх початкового (довоєнного) рівня.

7. Неврахування витрат на оцінювання розміру шкоди та збитків (проведення досліджень, відбір проб, аналізи, дистанційне зондування, збирання економічних даних і виконання розрахунків тощо).

5. Експертна оцінка діючої методики по визначенню екологічної шкоди завданої внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами (внаслідок збройної агресії РФ)

В даному розділі наданий аналіз Методики визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами, що затверджена Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України 21 липня 2022 року № 252 (надалі – Методика від 2022 р.).

З точки зору критичного аналізу Методика має ряд важливих недоліків доктринального, нормативного, логічного, методологічного характеру. Так, невизначеною є мета її застосування, зокрема у відношенні щодо збитків морському середовищу. Так п. 3 Методики визначає: «...Методика не застосовується у випадках визначення збитків заподіяних: навколишньому природному середовищу в межах територіального моря, виключної морської (економічної) зони та внутрішніх морських вод України в Азовському та Чорному морях внаслідок збройної агресії Російської Федерації, зокрема у разі забруднення та/або засмічення морських вод від суден, кораблів та інших плавучих засобів, у тому числі військових». Тобто сфера застосування Методики визначена як дуже обмежена.

В багатьох елементах методика є «методологічною калькою» «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 389 від 20.07.2009 р. (надалі – Методика від 2009 р.).

Однак Методика від 2009 р «... спрямована на реалізацію Директиви 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 лютого 2006 року про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства .» Вона має більш розвинутий, але специфічний термінологічний апарат та сферу застосування. **При цьому, вказана Директива ЄС не застосовується для визначення шкоди і збитків завданих внаслідок військових дій чи збройної агресії**, що ставить під сумнів можливість застосування принципів оцінки шкоди і збитків внаслідок збройної агресії Методикою від 2009 р., а отже і Методикою від 2022 р.

Значна частина методичних підходів Методики від 2022 р. збігається за рядом пунктів з Методикою від 2009 р., як відображено в порівняльному аналізі (таблиця 1).

Як видно, з наданого в табл.1 переліку методичних положень, модифікація Методики від 2022 р. (у порівнянні з Методикою від 2009 р.) звелася до додавання коефіцієнту 10 для визначених параметрів.

Таблиця 1

<p>Положення Методики визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами (2022) №252</p>	<p>Положення Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів (2009), №389</p>
<p>2. Визначення збитків, заподіяних внаслідок скиду забруднюючих речовин у водний об'єкт (морські води) зі зворотними водами внаслідок збройної агресії Російської Федерації, грн, здійснюється за формулою:</p> $Z = K_{\text{в}} \times K_{\text{ц}} \times K_{\text{я}} \times K_{\text{б}} \times K_{\text{д}} \times k_{\text{с}} \times [(M_{i1} \times \gamma_{i1}) + (M_{i2} \times \gamma_{i2}) + \dots (M_{im} \times \gamma_{im})],$ <p>де $K_{\text{в}}$ - коефіцієнт, що враховує збільшення шкоди водній екосистемі під час воєнного стану;</p> <p>$K_{\text{ц}}$ - коефіцієнт, що враховує цінність морської акваторії, який визначається згідно з додатком 4 до Методики № 389;</p> <p>$K_{\text{я}}$ - коефіцієнт, що враховує якісну різномірність морських вод, який визначається згідно з додатком 5 до Методики № 389;</p> <p>$K_{\text{б}}$ - коефіцієнт, що враховує фактор батиметричних умов району забруднення, який визначається згідно з додатком 6 до Методики № 389;</p> <p>$K_{\text{д}}$ - коефіцієнт, що враховує вплив гідродинамічного фактору, який визначається згідно з додатком 7 до Методики № 389;</p> <p>$k_{\text{с}}$ - коефіцієнт ураженості морського середовища;</p>	<p>7.2. Розрахунок розмірів відшкодування збитків, заподіяних водним об'єктам (морські води) внаслідок скидів забруднюючих речовин зі зворотними водами з перевищенням встановленого нормативу ГДС, грн, здійснюється за формулою:</p> $Z = K_{\text{ц}} \times K_{\text{я}} \times K_{\text{б}} \times K_{\text{д}} \times k_{\text{с}} \times [(M_{i1} \times \gamma_{i1}) + (M_{i2} \times \gamma_{i2}) + \dots (M_{im} \times \gamma_{im})]$ <p>де $K_{\text{ц}}$ - коефіцієнт, що враховує цінність морської акваторії, який визначається згідно з додатком 4;</p> <p>$K_{\text{я}}$ - коефіцієнт, що враховує якісну різномірність морських вод, який визначається згідно з додатком 5;</p> <p>$K_{\text{б}}$ - коефіцієнт, що враховує фактор батиметричних умов району забруднення, який визначається згідно з додатком 6;</p> <p>$K_{\text{д}}$ - коефіцієнт, що враховує вплив гідродинамічного фактору, який визначається згідно з додатком 7;</p> <p>$k_{\text{с}} = 3$ - коефіцієнт ураженості морського середовища;</p> <p>M_i - маса наднормативного скиду i-ї забруднюючої речовини у водний об'єкт зі зворотними водами, т;</p> <p>m - кількість забруднюючих речовин у зворотних водах;</p>

Методика не містить термінологічного апарату, який мав би відповідати нормативним положенням Директиви 2008/56/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 року «Про встановлення рамок діяльності співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища» (Marine Strategy Framework Directive) – MSFD.

Принципово важливо встановити методологічний зв'язок з MSFD шляхом визначення «морських вод» як:

а) води, морське дно та підґрунтя, розташовані поза базовою лінією, яка слугує для вимірювання величини територіальних вод, та які поширюються до зовнішньої межі тієї зони, у якій держава член має та/або здійснює свої юрисдикційні права відповідно до Unclos , за виключенням вод, прилеглих до країн і територій, зазначених у Додатку II Договору, а також Французьких заморських департаментів і регіонів, та

б) прибережні води відповідно до визначення Директиви 2000/60/ЄС , їх морське дно та підґрунтя – у тій мірі, в якій різні екологічні аспекти морського середовища ще не були прямо охоплені вказаною Директивою, ні іншим законодавством Співтовариства.

Сучасні методологічні підходи вимагають включення в офіційний нормативний апарат, зокрема в Методику оцінки збитків морському середовищу більш сучасних категорій, зокрема, «екологічного стану», «гарного екологічного стану».

Крім цього в аналізованій методиці ігноруються положення «Морської природоохоронної стратегії», схваленої Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. Стратегічною ціллю морської природоохоронної політики та пріоритетні завдання спрямовуються на досягнення та підтримання “доброго” екологічного стану Чорного та Азовського морів відповідно до Рамкової директиви про морську стратегію з урахуванням пунктів 6 і 14 Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, визначених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722. Тобто актуальним методологічним «нарративом» мало би слугувати оцінка недосягнення «доброго» екологічного стану моря.

Окремо потрібно звернути увагу, що **вказана Методика не передбачає порядку і можливості оцінки шкоди та збитків завданих біорізноманіттю**. Такі збитки також не визначаються жодною іншою методикою з оцінки екологічної шкоди, завданої внаслідок збройної агресії РФ та не встановлені для обрахунку Постановою Кабінету Міністрів України №326 від 20.03.2022 р. «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації».

6. Висновки та пропозиції за результатами опрацювання експертних висновків

Зазначеними у цій Зведеній аналітичній записці експертами, у зв'язку з наявністю істотних юридичних та методологічних недоліків, запропоновано розглянути питання підготовки нових методик з оцінки екологічної шкоди та збитків щонайменше по таким напрямкам:

- шкода завдана атмосферному повітрю
- збитки завдані водним ресурсам, включаючи вичерпання та інші дії щодо водних ресурсів, які можуть погіршити умови водопостачання, завдати шкоди здоров'ю людей, спричинити загибель або інший вплив на біорізноманіття¹ та на інші об'єкти водного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості ґрунтів та інші несприятливі явища
- шкода завдана землі та/або ґрунтам

В таких методиках мають бути максимально реалізовані принципи і підходи Директиви 2004/35/ЄС "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої довкіллю шкоди" та інші діючі принципи оцінки екологічної шкоди та економічного обґрунтування такої шкоди.

З огляду на наявність міжнародних зв'язків Програми підтримки ОБСЄ для України з іншими міжнародними організаціями, які прямо та опосередковано включені до питання оцінки екологічної шкоди завданої внаслідок збройної агресії РФ на території України (UNDP, UNEP, UNECE та інші), а також з огляду на ініціативну роль представників ОБСЄ у Inter-Agency Group разом з представниками інших міжнародних організацій, пропонується:

1. Створення Програмою підтримки ОБСЄ для України міжнародних експертних груп (International Expert Group, IEG), принаймні по трьом вищезазначеним напрямкам оцінки природних ресурсів
2. Включення до складу вказаних міжнародних експертних груп українських експертів, які здійснювали аналіз поточних (діючих) методик, координуючих експертів, та включення міжнародних експертів від організацій-членів Inter-Agency Group.
3. Закріпити координацію діяльності таких міжнародних експертних груп (IEG) за експертами-координаторами з ОБСЄ (Програми підтримки ОБСЄ для України).

Злагоджена діяльність представників міжнародних організацій в межах однієї групи забезпечить можливість імплементації міжнародних принципів оцінки та подальше рецензування таких проектів методик, які після їх розробки та затвердження в Україні можуть бути рекомендовані для міжнародної оцінки екологічної шкоди внаслідок збройних конфліктів в інших країнах світу.

¹ На думку окремих експертів, оцінка шкоди та збитків внаслідок впливу на біорізноманіття має бути підготовлена в окремій методиці, яка буде базуватись на методиці щодо оцінки впливу/шкоди водним ресурсам